Денисов Виктор Иванович
доктор экономических наук, профессор,
нач. Отдела экономики РГНФ.
Тел. (495) 683-52-30

ИННОВАЦИОННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В ПРОЦЕССЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИИ [1]

Инновационные сценарии развития принципов и механизмов регулирования сельскохозяйственного производства в последнее время привлекают все больше внимания в научных разработках ученых-экономистов. Особенно важным направлением совершенствования этого развития признаются новейшие технологии принятия решений, которые могут быть использованы при выборе максимально эффективных экономических регуляторов роста производства.

Наиболее эффективным средством укрепления отраслей АПК является первоочередная приоритетная государственная поддержка высокопроизводительных, интенсивно работающих хозяйств. Но она должна осуществляться только при условии гарантии полного и эффективного использования собственных и выделяемых государством производственных ресурсов.

Экономический кризис в России, болезненно отразившийся на всей хозяйственной деятельности, особенно в отраслях материального производства, казалось бы, должен дисциплинировать предприятия в рациональном использовании природных ресурсов, выполняющих роль основных средств производства. Однако этого не происходит. Крайнюю обеспокоенность вызывает весьма небрежное отношение к земельным ресурсам, особенно к сельскохозяйственным угодьям, являющимся главным источником функционирования в аграрном хозяйстве любой специализации. Известно начавшееся с середины 90-х гг. и продолжающееся сейчас значительное недоиспользование пашни, лугов и пастбищ; распродажа угодий и последующее их использование не по назначению; потери земли вследствие нерационального производственного использования (эрозия почвы и снижение плодородия, заболачивание, закустаренность, повреждение тяжелой техникой, загрязнение и т. д.).

Весьма тревожны прогрессирующие темпы потерь и общая сократившаяся сельскохозяйственная площадь к настоящему времени. Потери превысили пятую часть используемой в сельском хозяйстве земли в 1990 году (213,8 млн га). Наибольшая их доля приходится на недо-

[1] Исследование проведено при поддержке РФФИ; проекты № 10-06-00081; № 09-06-13508 ОФИ-Ц.

Таблица. Сокращение использования сельскохозяйственных угодий по сравнению с 1990 г.

В среднем за:	Общее сокращение использования с. х. земель		в том числе:					
			Недоиспользование в сельском хозяйстве		Продажа другим пользователям		Потери сельскохозяйственной земли от эрозии, заболачивания и т. д.	
	млн га	%	млн га	%	млн га	%	млн га	%
1990–1995 гг.	9,7	4,5	4,3	2,0	2,1	1,0	3,3	1,5
1996–2000 гг.	13,4	6,3	8,6	4,0	3,0	1,4	1,8	0,9
2001–2005 гг.	16,8	7,8	11,2	5,2	3,4	1,6	2,2	1,0
2006–2008 гг.	5,8	2,7	2,5	1,2	2,3	1,0	1,0	0,5
Всего за 1991–2008 гг.	45,7	21,3	26,6	12,4	10,8	5,0	8,3	3,9

Источник: [1]

использование угодий вследствие значительного общего сокращения мощностей сельскохозяйственного производства. Но значительны также и площади земель, отчужденных от сельского хозяйства в результате продажи их другим пользователям, в условиях жилищного строительства. При этом, если простаиваемые сейчас угодья могут быть рано или поздно возвращены в хозяйственный оборот, то проданные земли потеряны для сельского хозяйства безвозвратно. Предусмотренный в рамках российского земельного законодательства запрет на неземледельческое использование сельскохозяйственных угодий практически игнорируется новыми их собственниками и владельцами. В этом случае целесообразность установления такого рода требования сомнительна: помимо слабой результативности в качестве ограничителя нецелевого использования, он к тому же снижает и без того уже заниженную рыночную цену земли, поскольку вынуждает приобретателя искать обходные пути (если тот заинтересован в нарушении запрета) и лишает его уверенности в экономической выгодности покупки.

В настоящее время рыночная цена сельскохозяйственной земли определяется, с одной стороны, чрезвычайно высокой востребованностью любой земли под строительство жилья и хозяйственных объектов несельскохозяйственного назначения вблизи городов. Это гарантирует удержание цены на некотором высоком уровне. С другой стороны, сельскохозяйственные предприятия легко расстаются с частью своих земель из-за низкой эффективности своего производства. Это в значительной мере сдерживает рост продажной цены. Но даже и заниженная цена земли оказывается недоступной для крестьян и тех предприятий, которые хотели бы укрупнить свое хозяйство и купить землю у других товаропроизводителей, недоиспользующих свои угодья.

Поскольку в ближней перспективе сохранится тенденция значительного превышения доходности несельскохозяйственных видов деятельно-

сти по сравнению с аграрным производством, переход сельскохозяйственных угодий к другим собственникам и пользователям продолжится. Не будет преувеличением сказать, что этот процесс чрезвычайно опасен для экономики страны, поскольку подрывает ее продовольственную независимость. Можно лишь с большой натяжкой утверждать, что земля – воспроизводимый природный ресурс. Так можно было бы полагать, если бы запаздывание освоения высокопроизводительных технологий в земледелии и животноводстве (так называемая «зеленая революция» к настоящему времени уже исчерпала свои возможности) не влияло отрицательно на жизнь населения любой страны. Замедление темпов научно-технического развития везде приводит к снижению обеспеченности собственной продукцией и, соответственно, к усилению зависимости от внешних продовольственных рынков. Россия не исключение [2]. Известно также, что в любой отрасли материального производства при длительном технологическом застое дефицит одного ресурса далеко не всегда может быть восполнен за счет других ресурсов, нехватка которых еще не ощущается.

В сельском хозяйстве потеря земли усугубляется значительным оттоком трудовых ресурсов в другие сферы деятельности. Остающиеся в аграрном хозяйстве работники в значительной степени теряют свои трудовые качества и мотивацию работать на земле. И это также одна из главных причин недоиспользования сельскохозяйственной земли и ее продажи. Сокращение используемых площадей сельскохозяйственных угодий идет значительно быстрее малозаметного роста урожайности культур и продуктивности скота. Таким образом, потери продукции по причине выбытия земли не восполняются. В 1995–2009 гг. коллективом ученых Института проблем рынка РАН проводились расчеты динамики выбытия сельскохозяйственных земель в сравнении с динамикой урожаев основных культур и продуктивности скота. Было обнаружено, что за этот период потеряно 18 % сельскохозяйственных земель (к площади использования 1994 г.), в то время как прирост урожайности с 1 га за этот же период составил: по зерновым продовольственным культурам –7 %; кормовым культурам – 4 %; картофелю – 5 %; сахарной свекле – 9 %; подсолнечнику – 5 %. В животноводстве уменьшение численности поголовья скота значительно опережает слабый рост продуктивности. Вследствие этого снижение производства мяса составило 20 %, молока – 15 %, шерсти – 25 %. Из этих данных следует, что известное сокращение производства растениеводческой продукции и ее предложения на внутреннем рынке обусловлено целиком масштабным выбытием из сельскохозяйственного оборота земель сельскохозяйственного назначения. Производство животноводческой продукции падает также за счет сокращения площадей кормовых угодий и уменьшения поголовья. Сочетание этих двух взаимосвязанных процессов – сжатия ресурсной базы и все более заметного отказа от расширения масштабов производства – чрезвычайно опасно как для экономики страны, так и для ее социального развития, поскольку ведет к невосполнимым потерям отечественного производства продуктов питания – незаменимых и жизненно необходимых результатов человеческого труда.

Рыночная невостребованность сельскохозяйственной земли вдали от городов в настоящее время еще не означает сохранения этого положения в перспективе. С развитием и освоением высокопроизводительных технологий в сельском хозяйстве, ситуация может резко поменяться направление. Однако нынешнее разбазаривание земли не позволит вернуть ее аграрному хозяйству в будущем. Следовательно, сохранится нехватка продукции отечественного производства.

Совершенно очевидно, что необходимо срочное принятие мер, препятствующих отторжению земли от крестьянского труда. Мировой опыт регулирования государством земельных отношений показывает, что такие меры известны и широко применяются. Так, например, в Швеции купить землю сельскохозяйственного назначения могут только лица, ведущие сельскохозяйственное производство и имеющие необходимую подготовку. В Норвегии запрещается приобретать в собственность сельскохозяйственные земли, если нет согласия приобретателя земли проживать в данном хозяйстве и самому его вести. Приобретатель должен в течение года переехать на территорию расположения этих земель и вести на них хозяйство в течение не менее пяти лет. При этом от приобретателя земли требуется профессиональная квалификация земли в области ведения хозяйства.

В Бельгии, Нидерландах, Польше, Финляндии, Франции, Сербии покупатель земли также должен иметь соответствующую сельскохозяйственную квалификацию, а в Финляндии к тому же лично возделывать приобретаемую землю. В некоторых странах, например Германии, где нет строгих ограничений на покупку сельскохозяйственной земли, право преимущественной покупки имеют лица, проживающие в данной местности, а также граждане, для которых сельскохозяйственная деятельность является основной.

В ряде стран, наряду с предельными максимальными размерами сельскохозяйственного землевладения и землепользования, установлены также минимальные размеры земельных угодий в целях препятствования чрезмерному дроблению земли. В то же время законодательство многих западных стран отказывает в возможности приобретать землю юридическим лицам, поэтому банки, получившие в залог фермерскую землю, не могут стать ее собственниками. В России такого запрета нет. И уже имеются случаи, например в Краснодарском крае, когда сельхозпредприятия, передав землю коммерческим банкам под залог за отпущенный им товарный кредит, при хорошем урожае и падении в связи с этим цен на зерно и отсутствии возможности погасить задолженность, теряют землю, которая переходит к банкам.

В России нет никаких причин отказываться от хорошо зарекомендовавшей себя зарубежной практики регулирования земельных отношений, рынка земли. Но при этом следует принимать во внимание и существенное отличие предшествующей истории развития российского аграрного хозяйства от соответствующего процесса в промышленно развитых странах. Главное отличие в том, что в течение многих десятилетий российские крестьяне были лишены возможности решать вопро-

сы оборота земель на рыночной основе. Это главная причина отставания развития сельского хозяйства России от стран со сходными природно-экономическими условиями производства. К настоящему времени эта проблема усугубляется еще и крайней недостаточностью материально-финансовой помощи аграрному сектору экономики России со стороны государства.

Общеизвестно, что кризис 2008–2010 гг., затронувший все отрасли материального производства, в сельском хозяйстве проявлялся значительно раньше. И сейчас у нас в стране будет недостаточно ограничения на использование сельскохозяйственной земли, контроля над соблюдением этих ограничений и т. д. Необходима прямая финансовая поддержка хозяйств, желающих и имеющих возможность укрупнить масштабы производства, в том числе с помощью расширения площадей обрабатываемой земли. Единственно верным решением этой проблемы могло бы стать участие государства в прямом финансировании затрат на покупку земли сельскими товаропроизводителями. В этом случае, по нашим расчетам, крестьяне, фермеры, руководители и работники сельскохозяйственных предприятий готовы были бы уже в ближайшее время приобрести порядка 7 млн га у соседних хозяйств, по тем или иным причинам не имеющих возможности обрабатывать землю. Таким образом, в хозяйственное использование вернется до 15 % из числа ранее утраченных земель. Особенно активно это могло бы осуществляться в центрально-черноземной зоне и областях Южного федерального округа РФ. Здесь могло бы быть выкуплено примерно 5 млн га. Пока это не много, но со временем, по мере укрепления экономики хозяйств, желающих купить землю среди сельских товаропроизводителей будет значительно больше.

При средневзвешенной кадастровой стоимости потенциально возможных для продажи земель 12640 руб. за 1 га (исключая земли вблизи крупных городов), бюджетные отчисления на компенсацию выкупа сельскохозяйственных земель должны быть в размере около 88,5 млрд руб. (≈ 12640 руб. · 7 млн га). От суммы расхода консолидированного бюджета РФ 2009 г. это составит всего лишь 0,6 %. Но ожидаемый прирост продукции сельского хозяйства на расширенных площадях может достигать 121 млрд руб. То есть он превысит затраты бюджета на выкуп земель в 1,4 раза.

Нерешенной пока проблемой остается отсутствие заинтересованности большинства сельских субъектов хозяйствования в увеличении мощностей производства, а следовательно – в расширении и полном хозяйственном использовании имеющихся земельных угодий из-за низкой рентабельности производства. По нашему убеждению, наиболее надежным средством усиления мотивации хозяйственного развития предприятий АПК, и особенно сельскохозяйственных предприятий, могла бы стать материально-финансовая помощь государства, объемы которой для каждого предприятия поставлены в прямую зависимость от общественной полезности его хозяйственной деятельности. Одним из главных критериев ее оценки должны быть фактически наблюдаемые и

прогнозируемые показатели объемов реализации продукции (во многом зависящие от полноты использования имеющихся ресурсов, особенно земли), снижение цен на внутреннем рынке [3, 4]. Предлагаемый выкуп государством сельскохозяйственных угодий и передача их желающим укрупнить производство сельским товаропроизводителям рассматривается нами как одна из главных, но не единственная форма государственной поддержки. Наряду с ней, необходимо предусмотреть ощутимое снижение ставок всех видов налогов с доходов, земельного налога, процентной ставки по государственным кредитам для тех хозяйств, чья экономическая деятельность отвечает интересам населения, способствует социально-экономическому развитию региона.

Что касается государственной помощи в приобретении сельскохозяйственных угодий, то она должна сопровождаться использованием известного и хорошо зарекомендовавшего себя опыта промышленно развитых стран в регулировании института собственности земли путем запрета продажи хозяйствующим субъектам, действующим вне сферы крестьянского труда; обязательного контроля за последующим использованием земли; ограничения прав банков в их нацеленности на отторжение земли у крестьянских хозяйств при предоставлении ипотечных кредитов и т. п.

Сейчас правительство РФ оказывает сельскому хозяйству в основном материальную помощь, да и то в весьма ограниченных объемах. Попытки законодательного регулирования аграрного землепользования предпринимались с середины 90-х – начала 2000-х гг. в виде принятия ряда законов о земле, разработки земельного кодекса. Но последствия реализации этих законов и положений оказались малоэффективны, так как пестрая их смена, частые корректировки создали в итоге неразбериху и противоречивость в ихтолковании, допуская лазейки для нарушений.

Научно-техническая и технологическая помощь сельскому хозяйству также крайне недостаточна. Особенно в ней нуждаются хозяйства, желающие и имеющие возможность освоения современных высокопроизводительных способов производства, его организации в животноводстве и растениеводстве. Но такие хозяйства, как правило, не располагают информацией о состоянии рынка технологий, его предложений, ценах, как и о порядке юридического оформления такого рода торговых соглашений.

Длящиеся уже многие десятки лет застойные явления в хозяйстве аграрного сектора страны – начавшись с советского периода и продолжаясь в пореформенной России – не создавали и не создают прочной основы продовольственной безопасности. Угроза ее полной потери для страны лишь подтверждает вывод о том, что в настоящее время уже не стоит вопрос о том, что выбрать: материальную, финансовую помощь сельскому хозяйству; законодательно-правовую помощь в виде рыночных, экономических регуляторов развития производства и межхозяйственных связей (изменение и совершенствование законов о земле и т. п.); административную помощь со стороны региональных и местных властей (рынки сбыта, купля-продажа земли и т. д.) или научно-технологическую.

Нужны все эти виды поддержки. Иначе говоря, необходим четко обозначенный масштабный и целостный комплекс срочных мер экономического, административного, правового, научно-технического регулирования развития аграрного хозяйства России. Комплексное принятие этих мер должно стать одной из важнейших составляющих общегосударственной программы выхода страны из социально-экономического кризиса.

Основные преимущества предлагаемых экономических мер поддержки сельского хозяйства перед традиционными, использующимися в настоящее время (дотирование нерентабельных отраслей, списание долгов, ограничение импорта продовольствия и т. д.), состоят в том, что предусмотренные льготы по снижению внешних нормативных нагрузок, помощь в приобретении земли напрямую связываются либо с фактическими хозяйственными результатами, либо с гарантированными в ближайшем будущем. Направленность и масштаб этой помощи должны быть пропорциональны не только собственным хозяйственным успехам предприятия, но и степени соответствия его деятельности общественным интересам жителей данной территории, решению задач общерегионального развития. Практикуемые же сейчас принципы и механизмы государственной поддержки села не учитывают различий интенсивности и производительности труда, качества его организации и, по существу, обезличены по своей направленности, никак не гарантируя роста производства, повышения его экономической эффективности, учета хозяйственниками социальных приоритетов в местах проживания людей.

В ходе практического осуществления предлагаемых мер, на наш взгляд, возможны два уязвимых момента. Это, во-первых, неизбежность процедуры объективного и справедливого оценивания общественной полезности хозяйственной деятельности, а во-вторых – последующие трудности в проведении надежного, не формального контроля за использованием средств поддержки. Разработка механизма оценивания, законодательно-правовых полномочий надзора за целевым использованием земельных ресурсов и денежных средств, поступающих в виде помощи, является следующей весьма сложной задачей в рамках общей программы государственной защиты интересов сельских товаропроизводителей, умеющих и желающих работать на земле с пользой для общества. Но такая задача обязательно должна быть решена в рамках важности решения более общей проблемы – выхода сельскохозяйственного производства из тяжелейшего экономического кризиса. Что же касается неизбежности использования принципов, устанавливающих рейтинг полезности хозяйственной деятельности и последующего отклика предприятий на предоставленную помощь, то здесь важно помнить об особой жизнеобеспечивающей роли продуктов питания в обществе и, следовательно, о неотъемлемом праве общества контролировать процесс производства этих продуктов.

Научно-методологические подходы к количественному измерению вклада отдельных товаропроизводителей в укрепление и расширение рынка продовольствия, а также в социально-экономическое развитие

сельскохозяйственных районов должны базироваться на принципах, лежащих в основе теории исследования операций, учете возможности использования формализованных процедур принятия решений о развитии сложных открытых систем и введении ряда необходимых условий в процессе решения (таких как требование достижения гомеостаза системы, ограничения разнообразия возможных состояний в рамках реальных сценариев, использование принципа внешнего дополнения и т. д.).

Литература

1. Российский статистический ежегодник. 2005–2009 гг.
2. *Назаренко В. И.* Россия и зарубежные страны. Модели аграрной политики. М.: Памятники исторической мысли, 2008.
3. *Денисов В. И.* Мотивационные механизмы интенсификации использования производственно-ресурсного потенциала АПК // Общество и экономика. 2004. № 5–6.
4. *Денисов В. И.* Предпосылки экономического роста производства АПК // Экономическая наука современной России. 2005. № 4 (31).